

# De regio als beleidsarena

Jan van Tatenhove

## 1 Inleiding

Volgens De Haan en Nooij (1985) is de rurale sociologie in dubbel opzicht een historische wetenschap. De keuze van de onderzoeksobjecten vindt mede plaats op grond van tijdsbepaalde criteria van maatschappelijke relevantie, terwijl de historische optiek de invloed ondergaat van het heersende intellectuele klimaat. Volgens deze stelling verandert niet alleen de actuele werkelijkheid, maar veranderen ook de wetenschappelijke begrippen waarmee de (rurale) sociologie de werkelijkheid probeert te begrijpen. In dit artikel wordt deze stelling aangevuld met de veranderingen in het maatschappelijke en bestuurlijke denken over de inrichting en het beheer van het landelijk gebied.

Eén van de onderzoeksobjecten van de rurale sociologie is de inrichting en beheer van het landelijk gebied.

'Het gebruik, de waardering en het beheer zijn onderdeel van algemeen maatschappelijke veranderingen en zijn als zodanig onderhevig aan belangentegenstellingen, machtsverhoudingen en conflicten' (De Haan en Nooij 1985: 18).

Wanneer we de historische ontwikkeling van het landelijk gebied in ogenschouw nemen, dan zijn deze gebieden tot de jaren zeventig het exclusieve domein van agrarische bedrijvigheid en landbouwpolitieke maatregelen. Onder invloed echter van veranderingen binnen de landbouwsector, beleidsmatige aandacht voor milieu, natuur en landschap en meer algemenere processen van regionalisatie is er de laatste jaren sprake van een fundamentele verandering in het maatschappelijke en bestuurlijke denken over de inrichting en het beheer van landelijke gebieden. Het landelijk gebied is een strijdtoneel geworden van verschillende departementale belangen en private actoren. Conflicten over inrichting, gebruik en beheer van landelijke gebieden hebben altijd bestaan en zijn inherent aan de maatschappelijke structuur, maar het verschil met de jaren zeventig is dat de beleidsstrijd om rurale gebieden in de jaren negentig wordt beïnvloed en vorm krijgt als gevolg van de veranderingen die zich hebben voorgedaan in de verhouding tussen staat, markt en samenleving.

In dit artikel wordt een aantal ontwikkelingen in het landbouw-, milieu-, natuur-

en ruimtelijk beleid geplaatst tegen de achtergrond van veranderingen die zich hebben voorgedaan in de verhouding tussen staat en maatschappij en in het denken over de plaats en functie van het landelijk gebied. In paragraaf 2 wordt allereerst de veranderende sturingsrol van de staat ten aanzien van landbouw en milieuproblemen in het landelijk gebied geschetst aan de hand van recente overheidsnota's en beleidsinitiatieven, zoals ROM-gebiedenbeleid, Strategische Groenprojecten, Waardevolle Cultuurlandschappen en VINEX-leefbaarheidsprojecten. Specifiek wordt ingegaan op de inhoud en organisatie van deze projecten, de nieuwe sturingsconcepties die worden gebezigd en de specifieke verhouding tussen staat, markt en maatschappij. De specifieke uitwerking van deze nieuwe sturingsconcepties, namelijk in de vorm van geïntegreerd gebiedsgericht beleid, is het gevolg van veranderingen in het denken over de sturende rol van de staat en de veranderde context van het landelijk gebied (paragraaf 3). Het door overheden in gang gezette regionale maatwerk laat echter maar één gezicht van regionalisering zien. In paragraaf 4 wordt het dubbele gezicht van regionalisering in landelijke gebieden behandeld. In de evaluatie (paragraaf 5) wordt ten slotte nagegaan welke dilemma's op kunnen treden bij het streven naar regionaal maatwerk als gevolg van het spanningsveld tussen beide gezichten van regionalisering.

## 2 Convergentie in sturingsopvattingen

De twee belangrijkste publieke actoren die op rijksniveau beleid ontwikkelen voor het landelijk gebied zijn LNV (het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) en VROM (het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer). De belangstelling van LNV voor het landelijk gebied vloeit voort uit de traditionele taakstelling van dit ministerie ten aanzien van landbouw en voedselvoorziening. De aspiraties van dit ministerie reiken echter verder. Andere groene functies van het landelijk gebied, zoals openluchtrecreatie en natuurbeheer, behoren eveneens tot het aandachtsveld van dit ministerie. Ook VROM ontwikkelt beleid voor het landelijk gebied, en wel vanuit de invalshoeken ruimtelijke ordening en milieubeheer. Het is duidelijk dat hier problemen kunnen ontstaan rond de afbakening van beleidsdomeinen.

Wanneer we een aantal recente beleidsinitiatieven<sup>1</sup> van beide ministeries nader onder de loep nemen, dan valt op dat de inhoudelijke accenten weliswaar verschillen, maar dat er sprake is van opmerkelijke convergentie ten aanzien van de sturingsaanpak. Beide ministeries verwachten veel heil van vormen van reflexieve sturing, met name netwerksturing, om gesignaleerde milieu-, landbouw-, natuur-, leefbaarheids- en ruimtelijke problemen in het landelijk gebied op te lossen. De beleidsinitiatieven van de ministeries van VROM en LNV hebben steeds betrekking op een herstructurering van delen van het landelijk gebied, soms om de landbouw betere ontwikkelingsmogelijkheden te geven, maar ook om ruimte te scheppen voor

andere groene functies in het landelijk gebied zoals natuur en recreatie, of ter verbetering van de leefbaarheid van de plattelandssamenleving. Herstructurering is echter geenszins alleen een Haagse aangelegenheid. Steeds zijn gevestigde belangen in het geding. Bovendien hebben de belanghebbenden zich veelal goed georganiseerd. Binnen de Nederlandse beleidscultuur is het heden ten dage ondenkbaar dat de centrale overheid op een dirigistische wijze besluiten neemt over de herstructurering van het landelijk gebied. Intensief overleg met belanghebbenden is geboden, zeker wanneer dit collectieve actoren betreft.

Het sturingsconcept dat de ministeries van VROM en LNV hanteren in hun verschillende beleidsprojecten, kan worden getypeerd als een 'netwerk als sturingsmodel', in het bijzonder 'netwerkbenedering als oplossingsstructuur' (Van Tatenhove en Leroy 1995). Kenmerkend voor de verschillende beleidsinitiatieven van zowel VROM als LNV, is dat de plannen voor herstructurering van het landelijke gebied reeds in een zeer vroeg stadium als nog te ontwikkelen projecten aan de betrokken participanten worden voorgelegd. Door deze projectmatige aanpak proberen beide ministeries de door hen gesignaleerde problemen in gezamenlijk overleg met de andere betrokken actoren in het gebied op te lossen. Een project start met de ondertekening van een bestuursovereenkomst of een convenant. Hierin wordt vastgelegd welke actoren in het beleidsproject een rol zullen spelen en welke doeleinden men wil bereiken. Karakteristiek voor deze netwerkbenedering, is dat van meet af aan wordt gestreefd naar wat in het beleidsjargon 'regionaal maatwerk' wordt genoemd. In de praktijk betekent dit, dat de regionale actoren volop de kans krijgen hun belangen tot gelding te brengen. Vervolgens wordt door middel van overleg en onderhandeling een ontwikkelingsvisie voor het gebied ontwikkeld. Ook hierbij blijft als uitgangspunt gelden dat gestreefd moet worden naar een zo breed mogelijk politiek, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak in de regio. Om dit draagvlak te kunnen creëren, ligt het accent sterk op het bereiken van consensus over de problemen in de regio en mogelijke maatregelen om deze problemen op te lossen. De beleidsvormingsfase wordt afgesloten met een Plan van Aanpak (ROM-projecten), een Regionaal Ontwikkelingsplan (VINEX-leefbaarheidsprojecten) of een gebiedsvisie (Waardevolle Cultuurlandschappen), waarin vervat een visie op de gewenste ontwikkeling van het gebied en een pakket van concrete maatregelen.<sup>2</sup> De ideologische component van dit soort planningsprocessen kan getypeerd worden met de termen: consensusbenedering, vrijwillige samenwerking, strategische planning, het realiseren van een bestuurlijk en een maatschappelijk draagvlak en het creëren van 'win-win-situaties'.<sup>3</sup>

Exemplarisch voor deze verandering in het denken over sturing is het rapport *Sturing op maat* van het ministerie van LNV (1994). In de in dit rapport voorgestane netwerkbenedering<sup>4</sup> staan de volgende kernbegrippen centraal: partijen hebben elkaar nodig om tot een oplossing van de problemen te komen; sturing dient dicht bij de agrarische ondernemer te worden gebracht; de eigen verantwoordelijkheid van de

ondernemer moet worden gestimuleerd; er zal een fundamentele herverdeling van verantwoordelijkheden en rollen moeten plaatsvinden; differentiatie in sturing en nadruk op processturing gekoppeld aan prikkels.

Geconcludeerd kan worden dat de ministeries van VROM en LNV vanuit hun eigen doelstellingen weliswaar inhoudelijk verschillende beleidsinitiatieven ontplooiën ten aanzien van ontwikkelingen in het landelijk gebied, maar dat er sprake is van een hoge mate van convergentie in de sturingsaanpak. Beide ministeries staan vormen van reflexieve sturing in het landbouw-, milieu-, natuur- en ruimtebeleid voor. Deze nieuwe sturingsaanpak wijkt nogal af van de traditionele sturingsconcepten binnen de beleidsterreinen landbouw, milieu en ruimtelijke ordening, waar generieke sturing – in de vorm van wet- en regelgeving – lange tijd de enige vorm van sturing was.

### 3 Gebiedsgerichte regionalisering en reflexieve sturing in het landelijk gebied

Hoe is de populariteit van reflexieve sturing om problemen van inrichting en beheer van landelijke gebieden aan te pakken nu te verklaren? In deze paragraaf worden twee met elkaar samenhangende factoren behandeld, te weten:

- veranderde opvattingen over de sturingsrol van de overheid;
- de veranderende context van het landelijk gebied.

*Veranderde opvattingen over de sturingsrol van de overheid.* De nadruk op reflexieve sturing is een algemene ontwikkeling binnen bestuur en politiek. Met de crisis in de verzorgingsstaat is er sprake van een herijking van de relaties tussen staat en maatschappij. Vanuit de bestuurskunde en door beleidsvoerders wordt een ontwikkeling geschetst van monocentrische naar polycentrische sturing. In het eerste geval is sprake van een hiërarchisch sturende overheid die, met behulp van volgens wetenschappelijk-rationele principes verkregen informatie, in staat is de samenleving in een gewenste richting te sturen. In de polycentrische sturingsopvatting wordt de subject-object verhouding tussen sturend (staat) en bestuurd (maatschappij) orgaan losgelaten (Snellen 1987) en worden staat en maatschappij als met elkaar vervlochten voorgesteld. Deze ontwikkeling van sturing is een karikaturale voorstelling van zaken. De Nederlandse beleidspraktijk laat gedurende deze eeuw verschillende verschijningsvormen van het wederzijds doordringen van staat en maatschappij zien, zoals het (neo-)corporatisme (Arendsen en Geul 1983; Frouws 1994), pacificatiedemocratie en verzuiling (Lijphart 1968) en het maatschappelijk middenveld (Van Doorn en Schuyt 1978). Hoewel de hiërarchisch sturende staat in de Nederlandse beleidspraktijk nauwelijks realiteit is geweest, is er niettemin sprake van nieuwe vervlechtingen tussen staat en maatschappij als gevolg van een herijking van de rol van de staat. Bestuurlijk is dit proces uitgewerkt in de 'grote operaties', waarbij vormen van

polycentrische sturing in een nieuw jasje zijn gestoken. In deze polycentrische sturingsopvattingen zijn interdependentie en autonomie centrale begrippen (Van Tatenhove 1993). De nadruk op interdependentie en autonomie komt tot uitdrukking in nieuwe sturingsconcepties, zoals netwerken, interactieve besturing, indirect besturen en zelfsturing (Godfroij en Nelissen 1993). Al deze sturingsconcepties zijn vormen van reflexieve sturing. Het gaat daarbij om vormen van volontaire sturing in complexe interactiesituaties, waar interdependente publieke en private actoren voortdurend hun sturingsactiviteiten evalueren en bijstellen. Sturing wordt daarbij in verband gebracht met vrijwilligheid, eigen identiteit, zelfreferentialiteit, autopoiesis en zelfsturing (Kickert 1991; Snellen 1987; In 't Veld et al. 1991).

### 3.1 De veranderde context van het landelijk gebied

1. *Ontwikkelingen binnen het ministerie van Landbouw.* Het ministerie van Landbouw heeft in de afgelopen decennia een belangrijke rol gespeeld in de krachtige modernisering van de Nederlandse landbouw, resulterend in schaalvergroting, intensivering en verwetenschappelijking. Gedurende de jaren zeventig groeit het besef van de negatieve gevolgen van deze ontwikkeling voor milieu, natuur en landschap. Mede door de activiteiten van de milieu- en natuurbeweging wordt in de jaren tachtig en negentig met name de mestproblematiek hoog op de politieke agenda geplaatst. Aanvankelijk is de positie van het ministerie voldoende sterk om te kunnen volstaan met het ontkennen van de ernst van de problematiek. In toenemende mate wordt het ministerie echter in een defensieve positie gedrongen. Bovendien is er sprake van een tweede dreiging die het ministerie boven het hoofd hangt. De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (1981) presenteert in haar eindrapport een nieuwe departementale (her)indeling en één van de genoemde mogelijkheden is de opsplitsing van het ministerie van Landbouw, waardoor dit departement niet langer als zelfstandig ministerie zou blijven bestaan. De voorgestelde herindeling wordt weliswaar niet overgenomen, maar binnen het ministerie ontstaan spanningen wanneer tijdens de kabinetsformatie van 1982 de beleidsterreinen natuurbescherming en openluchtrecreatie van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM) worden ondergebracht binnen het ministerie.

Als reactie op deze ontwikkelingen heeft het ministerie van LNV lange tijd een *inkapselings- of afhoudingsstrategie* gehanteerd, gericht op zowel het in stand houden van de hoofddoelstelling van het tot dan toe gevoerde beleid (verhoging van de landbouwproductie) als het verdedigen van het eigen domein, autonomie en ideologie. Maar gedurende de jaren tachtig en negentig wordt duidelijk dat deze strategie op den duur contraproductief en ineffectief is. Veranderingen binnen het Groene Front (Ettema et al. 1993) en nieuwe eisen van traditionele en nieuwe belangengroepen (Frouws 1994) dwingen het ministerie van LNV tot een andere opstelling ten aanzien van het landelijk gebied, waarbij het verder uitdiepen van vormen van mul-



tisectorplanning en het streven naar integratie tussen landbouw, natuur en recreatie centraal staan. Voor deze *verbredings- of integratiestrategie* kan een positieve en een negatieve argumentatie worden gevonden. De negatieve argumentatie luidt als volgt: als reactie op aanvallen van buitenaf tracht het ministerie van LNV het eigen domein zeker te stellen door het zoeken naar meer samenhang tussen de beleidsterreinen landbouw, natuur en recreatie binnen het ministerie. Door deze samenhangen te benadrukken wordt het bij een mogelijke departementale herindeling moeilijker bepaalde taken los te weken. Het is, met andere woorden, een offensieve bestuurs-externe strategie met als doel het op nieuwe manieren binden van de traditionele landbouwachterban. Een positieve uitleg van de verbredingsstrategie benadrukt het feit dat met deze strategie wordt ingespeeld op ontwikkelingen die zich in de beleidspraktijk voordoen. De hedendaagse landbouw laat een grote diversiteit aan stijlen zien. Door deze verscheidenheid wordt steeds meer erkend dat milieudruk en oplossingsrichtingen substantieel, en op significante wijze van stijl tot stijl variëren (Van der Ploeg 1993). In de notitie *LNV Milieubeleid* onderschrijft het ministerie van LNV deze verscheidenheid expliciet, door te stellen dat de ene regio de andere niet is en dat de ene boer de andere niet is. Gepleit wordt voor oplossingen 'op maat' voor de regio, waarbij maatregelen kunnen worden toegespitst op plaatselijke omstandigheden en het milieubeleid in samenhang met regionale plattelandsfactoren kan worden gezien. De erkenning dat generiek beleid niet langer volstaat, komt in dezelfde notitie ook naar voren in de wijze waarop de agrarische ondernemer moet worden benaderd: in plaats van voorlopers te straffen, zal het beleid er eerder op gericht moeten zijn ze te stimuleren en hun uitstraling te vergroten (LNV 1993: 17).

2. *Ontwikkelingen binnen het ministerie van VROM*. Ook deze ontwikkelingen hebben geleid tot een veranderde bestuurlijke context van het landelijk gebied. Voordat het ministerie van VROM in 1982 werd gevormd, formuleerde het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) beleid voor het landelijk gebied. Concrete beleidsinitiatieven gedurende de jaren zeventig waren de *Nota Landelijke Gebieden* en het *Structuurschema voor de Landelijke Gebieden*, waarin een zone-ringsgedachte werd uitgewerkt als scheiding en verweving van landbouw, natuur en landschap. Vanuit het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VoMil) werden slechts sectorale en gefragmenteerde milieubeleidsinitiatieven gericht op het landelijk gebied ontwikkeld. Dit hing samen met de specifieke gefragmenteerde institutionalisering van het milieubeleid gedurende die jaren, waardoor milieutaken zich verzelfstandigden binnen verschillende departementen en er integratie- en coördinatieproblemen optraden (Van Tatenhove 1993).

Gedurende de jaren tachtig en negentig kan de opstelling van het ministerie van VROM worden getypeerd aan de hand van drie strategieën<sup>5</sup>: een *inbrekingsstrategie*, een *vermaatschappelijkingsstrategie* en een *regionaliseringsstrategie*. Deze strategieën zijn een poging zowel de gefragmenteerdheid van het milieubeleid te

ondervangen als om het domein van het ministerie van VROM af te bakenen. Zo is de inbrekingsstrategie het gevolg van de onduidelijke positie van het ministerie van VoMil en het feit dat milieutaken worden behartigd door verschillende ministeries. Door middel van het mobiliseren van de publieke opinie, het op het juiste moment genereren van wetenschappelijk kennis of het strategisch beïnvloeden van de politieke agenda tracht het ministerie van VROM 'in te breken' bij andere ministeries, om zo milieu-uitgangspunten en -doelstellingen geaccepteerd te krijgen. De vermaatschappelijkingsstrategie, die tot uitdrukking komt in het streven naar verinnerlijking en het doelgroepenbeleid, is een poging van VROM om direct in contact te komen met doelgroepen in de maatschappij, om op deze wijze de doelstellingen van het milieubeleid te realiseren. Eén van deze doelgroepen is de landbouw. De landbouw valt echter traditioneel onder het domein van LNV. Als VROM erin zou slagen een directe relatie met de georganiseerde landbouw te onderhouden, dan wordt men niet langer geconfronteerd met moeizame en vaak frustrerende onderhandelingen met LNV. De regionaliseringsstrategie komt tot uitdrukking in het gebiedsgerichte milieubeleid en de decentralisatie van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Een belangrijk neven doel van deze strategie is de integratie van milieu- en ruimtelijk beleid.

3. *Een departementale domeinstrijd om het landelijk gebied, geïllustreerd aan de Gelderse Vallei.* Bezien in het licht van de ontwikkeling van de ministeries van LNV en VROM kan de vanuit verschillende doelstellingen en motieven in gang gezette regionalisering van het landbouw-milieubeleid worden beschouwd als een poging van deze ministeries greep te krijgen op ontwikkelingen in het landelijk gebied. Deze domeinstrijd rond inrichting en beheer van het landelijk gebied – met als doel uitbreiding en versterking van het eigen domein – wordt uitgevochten langs de lijnen van een gebiedsgerichte aanpak. Concreet komt de domeinstrijd om het landelijk gebied tot uitdrukking en vindt zijn neerslag in verschillende beleidsconcepten van de ministeries van VROM en LNV, zoals ROM-gebiedenbeleid, VINEX-leefbaarheidsprojecten, de koersen uit de VINEX en Strategische Groenprojecten en Waardevolle Cultuurlandschappen uit het *Structuurschema Groene Ruimte* (zie paragraaf 2).

Als voorbeeld kan het ROM-gebied de Gelderse Vallei dienen. Belangrijke reden om de Gelderse Vallei als ROM-gebied aan te wijzen, is het vinden van een oplossing voor de milieu- en ruimtelijke problemen, zoals verzuring, vermesting, verdroging en versnippering. Tevens is er sprake van landbouwstructurele problemen. Een van de belangrijkste vervuilers in het gebied, de landbouw, wordt namelijk gekenmerkt door een stagnerende modernisering. Volgens gangbare landbouweconomische criteria is de kleinschalige Valleilandbouw nauwelijks levensvatbaar te noemen. Verwacht wordt dat als gevolg van autonome marktontwikkelingen en generieke maatregelen ten aanzien van milieu, ruimte en water het inkomen van de

boeren en het aantal hoofdbedrijven in het gebied sterk zullen afnemen. Naast het streven naar integratie van het milieu- en ruimtelijk beleid en het oplossen van bovenstaande problemen, kan het ROM-gebiedenbeleid voor de Gelderse Vallei ook verklaard worden in het licht van de domeinstrijd tussen de ministeries van VROM en LNV.

De start van het ROM-project de Gelderse Vallei geeft inzicht in de wijze waarop de domeinstrijd op regionaal niveau zijn beslag krijgt. Cruciaal daarbij is de opstelling van het ministerie van LNV. De Gelderse Vallei was voor het ministerie van LNV geen parapedaardje van landbouweconomische ontwikkeling in Nederland. Men beschouwde het gebied als een probleemgebied en beleidsinitiatieven werden nauwelijks ontplooid: sommigen hoopten zelfs dat marktontwikkelingen vanzelf tot een koude sanering van de Valleilandbouw zouden leiden. Deze passieve houding verandert in een actieve opstelling, wanneer de provincie Gelderland en het ministerie van VROM initiatieven ontwikkelen om de milieu- en ruimtelijke problemen in het gebied aan te pakken. In termen van de onderscheiden strategieën betekent dit dat het ROM-project de Gelderse Vallei één van de hulpbronnen van het ministerie van VROM is om via de regio (regionaliseringsstrategie) of via het landbouwbedrijfsleven (vermaatschappelijkingsstrategie) direct invloed uit te oefenen op milieu- en ruimtelijke problemen veroorzaakt door de sector landbouw, waar men in het verleden nauwelijks greep op kon krijgen. De aanvankelijk door LNV gehanteerde afhoudingsstrategie (geïntegreerd gebiedsgericht beleid is niets nieuws), maakt plaats voor een aarzelande verbredingsstrategie. Deze verbredingsstrategie is een uitwerking van de lijnen zoals die zijn uitgezet in het *Structuurschema Groene Ruimte* en de nota *Landinrichting in de jaren negentig*.

In het licht van deze domeinstrijd wordt door de provincie Gelderland en de ministeries van VROM en LNV het gebied 'begrensd' en het netwerk geconstrueerd op grond van de vraag welke actoren het meest relevant zijn om de door rijk en provincie gedefinieerde milieu-, landbouw- en ruimtelijke problemen op te lossen. Opmerkelijk is echter de inperking van het ROM-project de Gelderse Vallei tot een landbouw-milieu-ruimte-project. Volgens Hoekveld (1990: 44-45) is dit

'...een te beperkte, niet met de realiteit sporende en dus verkeerde typering van een gebied (...). De ontwikkeling in de Gelderse Vallei toont andere processen en andere structuren in wording dan die van een agrarisch en milieukundig te herstructureren "open ruimte" alleen'.

Zo wordt in de probleemdefinitie onder andere geen aandacht geschonken aan de verstedelijking in het gebied. De feitelijk gekozen probleemdefinitie bepaalt in hoge mate het beleidsvormingsproces op basis van het sturingsconcept reflexieve sturing. Als gevolg van het open planningsproces wordt weliswaar een Plan van Aanpak opgesteld waarin alle bij het onderhandelingsproces betrokken publieke en private actoren zich kunnen vinden, maar de winst- en verliesrekening is ongelijk over de



actoren verdeeld. Met name het regionaal georganiseerde landbouwbedrijfsleven weet de hulpbron onderzoek op zo'n effectieve wijze te mobiliseren, dat het gedurende het project een sterke onderhandelingspositie opbouwt en er voor een belangrijk deel aan zijn eisen tegemoet wordt gekomen (zie voor een uitgebreide analyse, Van Tatenhove 1993).

Het beleidsvoeringsproces in de Gelderse Vallei laat twee gezichten van regionalisering zien, namelijk een vanuit rijk en provincies ingezet proces van gebiedsgerichte regionalisering en een proces van gebiedsspecifieke regionalisering door lokale actoren. In de volgende paragraaf wordt dit dubbele gezicht van regionalisering behandeld en wordt nagegaan welke dilemma's het gevolg zijn van het spanningsveld tussen deze twee gezichten.

#### 4 Regionaal landbouw-milieubeleid: een dubbel gezicht van regionalisering

Regionalisering is een maatschappelijk-historisch proces, waarin onder invloed van interacties tussen regionale actoren en actoren buiten de regio maatschappelijke en ruimtelijke contexten van toekomstig handelen worden gevormd. Uitgaande van deze definitie kent *regionalisering*, in de zin van *regionaal gedifferentieerd landbouw-milieubeleid* voor het landelijk gebied, twee gezichten: gebiedsgerichte en gebiedsspecifieke regionalisering.

Ideaaltypisch is gebiedsgerichte regionalisering een proces van regionalisering dat door publieke actoren van buiten de regio in gang wordt gezet. Uitgaande van generieke doelstellingen trachten vertegenwoordigers van bij voorbeeld een ministerie ontwikkelingen en processen in een regio in een door hen gewenste richting om te buigen. Daarbij hanteren deze actoren probleemdefinities en oplossingsrichtingen die niet per se overeen hoeven te komen met de problemen en oplossingsrichtingen zoals die in een regio worden ervaren of voorgestaan. De zoektocht van de ministeries van VROM en LNV naar nieuwe wegen – zoals het ROM-gebiedenbeleid, de VINEX-leefbaarheidsprojecten en de Waardevolle Cultuurlandschappen – om de problemen in het landelijk gebied te kunnen oplossen, is een vorm van gebiedsgerichte regionalisering. Centraal staat de beheersing en ombuiging van ontwikkelingen in een door het rijk gewenste richting. Tevens is deze vorm van regionalisering een hulpbron in de domeinstrijd om het landelijk gebied.

Gebiedsspecifieke regionalisering is ideaaltypisch een proces van regionalisering dat door lokale en regionale actoren in gang is gezet. Door het accentueren van lokale processen, relaties en structuren worden lokale en regionale praktijken gevormd. Gebiedsspecifieke regionalisering is een breder en meer omvattend proces dan gebiedsgerichte regionalisering. Aan de ene kant verwijst het naar autonome regionale ontwikkelingen vanuit een lokale en regionale dynamiek. Aan de andere kant zijn meer recente vormen van gebiedsspecifieke regionalisering het gevolg van een

hernieuwde emancipatie van het landelijk gebied. Deze hernieuwde emancipatie hangt samen met de veranderingen die zich hebben voorgedaan in het denken over de plaats en functie van het landelijk gebied, en is tevens een reactie op gebiedsgerichte processen van regionalisering.

Tot de jaren vijftig wordt de ontwikkeling van landelijke gebieden gekenmerkt door een relatief isolement van ontwikkelingen en invloeden van buiten. Dit hing samen met de hechte verbondenheid tussen het geheel van sociale relaties en structuren van de plattelandssamenleving met de landbouw als productiesector. Door deze nauwe verbondenheid tussen plattelandssamenleving en de agrarische productiewijze, waren het de veranderingen in de landbouw die direct van invloed waren op de sociale relaties en structuren van de plattelandssamenleving. Vanaf de jaren zestig verdwijnt het isolement van het platteland. Deze ontwikkeling hing samen met veranderingen die zich binnen de landbouwsector hadden voorgedaan, de verdere uitbouw en ontwikkeling van nieuwe functies in het landelijk gebied (zoals recreatie, wonen en natuur) en een hernieuwd milieu- en natuurbewustzijn. Het landelijk gebied werd niet langer beschouwd als het geheel van sociale relaties binnen plattelandssamenlevingen die samenhangen met de agrarische bestaansvorm, maar veel meer als 'contra-mal' (Jansen 1980) of residu (Nooij 1993) van stedelijke gebieden. Het landelijk gebied met andere woorden als ruimte voor stedelijke uitbreiding, als overloop- en uitloopgebied en als transportruimte voor goederen en personen tussen de stedelijke centra (Van der Vlist 1989).

De laatste jaren wordt zowel in het beleid als door lokale en regionale actoren de autonomie van het landelijk gebied weer benadrukt. Lokale en regionale actoren benadrukken gebiedsspecifieke ontwikkelingen als reactie op gebiedsgerichte initiatieven vanuit het rijk. Het landelijk gebied wordt daarbij opgevat als een zelfstandige maatschappelijke entiteit, met specifieke sociale verbanden en maatschappelijke processen en structuren. Ook vanuit het rijksbeleid wordt het eigenstandige van het landelijk gebied steeds meer erkend. Recente gebiedsgerichte initiatieven zoals plattelandsvernieuwing en leefbaarheid, zijn voorbeelden van gebiedsgericht beleid waarbij gebiedsspecifieke ontwikkelingen voor het voetlicht worden geplaatst. Plattelandsvernieuwing concentreert zich rond de thema's 'bestuurlijke vernieuwing' en 'sociaal-economische versterking'. Bij bestuurlijke vernieuwing gaat het om het vergroten van het zelforganiserend vermogen van regio's binnen de strategische beleidsdoelstellingen en randvoorwaarden van de rijksoverheid. Bij sociaal-economische versterking gaat het om een herstructurering van de landbouw, waarbij agrarische bedrijven bij voorbeeld worden omgevormd tot 'plattelandsbedrijven' die niet alleen voedsel produceren, maar ook recreatie en natuur. Een ander voorbeeld is de discussie over leefbaarheid: van gebiedsspecifiek naar gebiedsgericht. Leefbaarheidsproblemen zijn geen nieuw gegeven. Vanaf het begin van de jaren zeventig is het begrip leefbaarheid een steeds belangrijkere rol gaan spelen in de discussies over de problematiek van de kleine kernen (De Haan en Nooij 1985). De discussie over

leefbaarheid werd zowel gevoerd in termen van fysiek-materiële omstandigheden als in termen van subjectieve beleving. Kernbegrippen waren dorpsbinding en identiteit. Het werd als taak van de overheid gezien dusdanige condities te creëren, dat mensen zouden kunnen leven in voor hen zinvolle kleine samenlevingsverbanden. Het ideaalbeeld van een hechte dorpsamenleving, die zich verzet tegen de anonieme processen van schaalvergroting en ontwrichting van buitenaf, wordt in verband gebracht met kleinschaligheid en anti-urbanisme. Het perspectief van de door het rijk gestarte leefbaarheidsprojecten in de jaren negentig richt zich daarentegen op ondersteuning van de economische ontwikkeling van een regio, en op een zekere concentratie van voorzieningen in combinatie met aanvullende maatregelen om deze bereikbaar te houden (VINEX). Vergelijken we de discussies over leefbaarheid dan zou gesteld kunnen worden, dat beleidsmatig het accent verschuift van gebiedsspecifieke processen binnen de dorpsamenleving naar het stimuleren van gebiedsgerichte ontwikkelingen binnen de regio.

Geconcludeerd kan worden dat er de laatste jaren in het denken over de plaats en functie van landelijke gebieden sprake is van gebiedsgerichte en gebiedsspecifieke processen van regionalisering. Vanuit het rijk wordt gebiedsgericht beleid gestimuleerd om problemen aan te kunnen pakken die met generiek beleid alleen niet oplosbaar waren. Als reactie op deze in gang gezette regionalisering van 'bovenaf' wordt door lokale en regionale actoren, al dan niet ondersteund door wetenschappelijk onderzoek, gebiedsspecifieke regionalisering gepropageerd. In dit proces van regionalisering van 'onderop' staan probleemdefinities en oplossingsrichtingen van lokale en regionale actoren centraal. Het zijn met andere woorden lokale en regionale actoren die inspelen op gebiedsspecifieke omstandigheden en, afhankelijk van de mogelijkheden en kenmerken van het gebied gebiedsspecifieke initiatieven ontwikkelen. Deze initiatieven kunnen variëren van lokale leefbaarheidsprojecten van bewoners – ondersteund door het opbouwwerk of plaatselijke verenigingen – van kleine kernen, tot de vorming van producentengroeperingen, waar boeren op basis van hun bedrijfsstijl inspelen op de maatschappelijke vraag naar beheer van natuur en landschap (De Bruin en Van der Ploeg 1991), of de vorming van milieucoöperaties door boeren op lokaal niveau (Hees et al. 1994).

## 5 Evaluatie

Sleutelwoord bij zowel het gebiedsgerichte als het gebiedsspecifieke proces van regionalisering is regionaal maatwerk. Beide vormen van regionalisering grijpen weliswaar aan op dezelfde ontwikkelingen in het landelijk gebied, maar vanuit een verschillende optiek. Het door verschillende publieke en private actoren gewenste regionale maatwerk zal daardoor in de praktijk worden geconfronteerd met verschillende dilemma's.

Het eerste dilemma heeft betrekking op het feit dat de door VROM en LNV geko-

zen vormen van netwerksturing in essentie gebiedsgericht zijn. Aan dit onderhandelingsmodel kleeft een aantal nadelen. In de eerste plaats kan als gevolg van onderhandelingen de effectiviteit van het milieu- en natuurbeleid in het geding komen. In de tweede plaats zijn het vertegenwoordigers van rijk en provincies die de in hun ogen relevante actoren voor de onderhandelingen selecteren. Dit kan leiden tot een onderbelichting van specifieke lokale problemen. Bovendien is het risico niet denkbeeldig dat de geselecteerde actoren onvoldoende contact hebben met de lokale achterban. Het meest duidelijk geldt dit voor landbouw-, milieu- en bewonersorganisaties. De georganiseerde belangenbehartiging in de landbouw staat onder druk. Volgens Frouws (1994) bevinden landbouwvoormannen zich in een tragische positie, omdat zij zowel vervreemden van het ministerie van LNV als van hun achterban. De vraag die zich daarom bij regionaal maatwerk via netwerksturing in gebiedsgerichte projecten voordoet, is in hoeverre enerzijds de onderhandelaars als vertegenwoordigers van hun achterban worden beschouwd en anderzijds in hoeverre het onderhandelingsresultaat door de achterban wordt geaccepteerd. Een ander probleem doet zich voor bij de participatie van bewonersorganisaties. Deelname van bewonersgroepen aan regionale projecten wordt voor een belangrijk deel gedragen door vrijwilligers, die in gebiedsgerichte projecten vaak niet over voldoende geld, tijd en menskracht beschikken om hun zwakke onderhandelingspositie om te buigen in een sterke, terwijl gebiedsspecifieke initiatieven in veel gevallen geen prioriteit bij overheden hebben. Daar staat evenwel tegenover dat bij de gebiedsspecifieke projecten het gevaar bestaat dat algemene natuur- en milieudoelstellingen onvoldoende aan bod komen.

Een tweede dilemma is gelegen in de afstemming van gebiedsgerichte en -specifieke probleemdefinities en oplossingsrichtingen. De spanning hiertussen zal groter worden naarmate in het kader van de brede plattelandontwikkeling milieu-, natuur-, leefbaarheids-, ruimtelijke, sociaal-economische en culturele doelstellingen integraal op elkaar moeten worden afgestemd, leidend tot een integrale ontwikkelingsvisie voor het gebied.

Een derde dilemma betreft het democratische gehalte van de procedure. De projectmatige benadering en het stelselmatig uit-onderhandelen van tegenstellingen kunnen ongetwijfeld als bij uitstek democratisch worden getypeerd. Daar staat evenwel tegenover dat niet iedereen tot de onderhandelingstafel wordt toegelaten. Bovendien worden de officiële politieke vertegenwoordigers voor een deel buitenspel gezet. Provinciale Staten en gemeenteraden kunnen weliswaar hun politieke controle uitoefenen bij de start en aan het einde van een gebiedsgericht project, maar zij hebben over het algemeen weinig invloed op de onderhandelingen.

Gezien het spanningsveld tussen gebiedsgericht en gebiedsspecifiek is het de vraag of de regio een effectief territoriaal integratiekader is (vergelijk Nooij 1994), waar enerzijds bewoners zich daadwerkelijk belanghebbenden achten bij ingrepen in de ruimtelijke en sociaal-economische structuur van de regio, en waar anderzijds de rijksoverheid en provincies een daadwerkelijke integratie van doelstellingen van

verschillende beleidsterreinen kunnen integreren. Gezien deze dilemma's zal regionaal maatwerk voortdurend een belangenstrijd zijn rond een grote verscheidenheid aan vormen van maatwerk.

## Noten

1. Ministerie van VROM (1990), *Actieplan gebiedsgericht milieubeleid*; Ministerie van VROM (1990), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra: Op weg naar 2015*; Ministerie van LNV en VROM (1993), *Structuurschema groene ruimte: Het landelijk gebied de moeite waard*; Ministerie van LNV (1993), *Landinrichting in de jaren negentig*; Werkgroep Plattelandsvernieuwing (1995), *Buiten leven in Nederland* deel 1 en 2.

2. Het Plan van Aanpak, het Regionaal Ontwikkelingsplan en het gebiedsperspectief hebben geen juridische status: de in convenanten vastgelegde visies en uitvoeringsmaatregelen dienen vervolgens te worden vertaald in streek-, bestemmings-, waterhuishoudings- en milieu-beleidsplannen.

3. Belangrijke ideologische én economische hulpmiddelen om consensus te bereiken zijn het scheppen van 'win-win-situaties' en door het te ontwikkelen Plan van Aanpak in ROM-projecten te beschouwen als een *package-deal*. Met 'win-win-situaties' wordt bedoeld dat alle partijen die betrokken zijn bij de onderhandelingen er niet op achteruit mogen gaan. Men moet met andere woorden winstpunten voor zichzelf zien, en men moet het idee hebben dat men er in vergelijking met de huidige situatie niet op achteruit gaat. Door de constructie van 'win-win-situaties' hopen overheden een zo gunstig mogelijk klimaat voor participatie geschapen te hebben, waardoor betrokkenen niet voortijdig het gebiedsgerichte project zullen verlaten. Is er eenmaal een bepaald draagvlak gecreëerd dan wordt dit nog eens bevestigd in de constructie van *package-deals*. Een *package-deal* is een onderhandelingsresultaat, bij voorbeeld een (buitenwettelijke) Plan van Aanpak, dat in zijn geheel aanvaard of verworpen moet worden. Het is voor de verschillende partijen niet mogelijk om het Plan van Aanpak op onderdelen te amenderen.

4. Onder netwerk wordt in het rapport verstaan: '...een samenwerkingsstructuur van actoren met (tegengestelde) belangen, doelen en inzichten die voor het bereiken van hun doelen afhankelijk van elkaar zijn, ofwel een organisatie van organisaties die besluiten neemt in gezamenlijk overleg'.

5. Deze strategieën zijn geen intentionele strategieën van individuele beleidsvoerders, maar reconstructies van ontwikkelingen die zich binnen beleidsterreinen hebben voorgedaan.

## Geraadpleegde literatuur

- Arendsen, G. en A. Geul (1983) Corporatisme. In: T. Akkermans en P.W.M. Nobelen (red.), *Corporatisme en verzorgingsstaat*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Bruin, R. de, en J.D. van der Ploeg (1991) *Maat houden: Bedrijfsstijlen en het beheer van natuur en landschap in de noordelijke Friese wouden en het zuidelijk Westerkwartier*. Wageningen: LUW.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (1981) *Eindadvies van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst*. Den Haag: Ministerie van BiZa.
- Doom, J.A.A. van, en C.J.M. Schuyt (red.) (1978) *De stagnerende verzorgingsstaat*. Mepel/Amsterdam: Boom.
- Ettema, M.T.A., J. Frouws en A.T.J. Nooij (1993) *Boerenbelang in organisatieverband*. Den Haag: NRLO.



- Frouws, J. (1994) *Mest en macht: Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*. Wageningen: Vakgroep Rurale Sociologie LUW.
- Godfroij, A.J.A., en N.J.M. Nelissen (red.) (1993) *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*. Bussum.
- Jansen, A.J. (1980) Maatschappelijke ontwikkelingen in landelijke gebieden in de toekomst. *Landbouwkundig Tijdschrift* 92 (4a), 123-129.
- Haan, H. de, en A. Nooij (1985) Rurale sociologie in Nederland. Ontwikkelingen in de jaren zeventig. In: *Sociologisch Jaarboek 1985*, p. 11-24. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Hees, E., H. Renting en S. de Rooij (1994) *Naar lokale zelfregulering: Samenwerkingsverbanden voor integratie van landbouw, milieu, natuur en landschap*. Wageningen: LUW.
- Hoekveld, G.A. (1990) *De Gelderse Vallei: Een regionaal-geografische benadering* (oratie). Utrecht: RUU.
- Kickert, W.J.M., en F.A. van Vught (1984) Beleidsnetwerken en maatschappelijke besturing. In: A.J.G.M. Bekke en U. Rosenthal (red.), *Netwerken rond het openbaar bestuur*, p. 213-257. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Kickert, W.J.M. (1991) *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek: Over management van complexe netwerken bij de overheid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.) (1993) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.
- Lijphart, A. (1968) *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) (1993) *LNV Milieubeleid*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) (1994) *Sturing op maat: Een andere benadering van milieu-problemen in de land- en tuinbouw*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Nooij, A.T.J. (1993) Landbouw en platteland: een duurzame relatie. Zorg voor een duurzame landbouw (3). *Spil* 111-112, 21-25.
- Nooij, A.T.J. (1994) Bestuurlijke problematiek rond de landbouw, en veranderingen in de rol van de overheid en de belangenbehartiging: Een terreinverkenning. *TSL* 9 (1), 53-72.
- Platform (1995) *Themanummer brede aanpak platteland vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ploeg, J.D. van der (1993) *Over de betekenis van verscheidenheid* (oratie). Wageningen: LUW.
- Snellen, I.Th.M. (1987) *Boeiend en geboeid: Ambivalentie en ambities in de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Tatenhove, J. van (1993) *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*. Wageningen: Pudoc.
- Tatenhove, J. van, en P. Leroy (1995) Beleidsnetwerken: een kritische analyse. *Beleidswetenschap* 2, 128-145.
- Veld, R.J. in 't, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer en M.J.W. van Twist (red.) (1991) *Autopoiesis and configuration theory: New approaches to societal steering*. Dordrecht/Boston/ New York: Kluwer.
- Vlist, Maarten van der (1989) Stijlen van planning vergeleken: De vierde versus de derde nota over de Ruimtelijke Ordening. *Spil* 81-82/83-84, 21-26.